

INSTRUMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL CONTEXTO ARGENTINO RECIENTE: un balance en materia político-institucional y administrativa durante el período Kirchnerista (2003-2012)

Rodrigo Carmona

Instituto del Conurbano - Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET)

INSTRUMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL CONTEXTO ARGENTINO RECIENTE: un balance en materia político-institucional y administrativa durante el período Kirchnerista (2003-2012)

Resumen: Este trabajo examina los rasgos distintivos que asume el desarrollo de políticas públicas en el contexto de Argentina a partir de la llegada de Néstor Kirchner al gobierno, en tanto respuesta al modelo neoliberal vigente durante la década previa. El artículo considera el modelo de instrumentación de políticas a lo largo del período kirchnerista (2003-2012) con eje en dos grandes dimensiones vinculadas: político-institucional (funcionamiento político, estilo de liderazgo y mecanismos de negociación/regulación) y administrativa (formas de gestión y dinámica organizacional). Para ello, ejemplifica con algunas medidas de política emblemáticas en materia económica y social -nacionalización de fondos de pensión, asignación universal por hijo y participación estatal en el sector empresario-, llevadas a cabo durante la etapa consignada.

Palabras-claves: Políticas públicas, período kirchnerista, dimensiones político-institucional y administrativa.

INSTRUMENTATION OF PUBLIC POLICIES IN THE CONTEXT OF RECENT ARGENTINA: a balance in political-institutional and managerial matter during the Kirchnerist period(2003-2012)

Abstract: The work analyzes the distinct features that assume the development of public policies in Argentina since government arrival of kirchnerism, in response to the neoliberal model in force during the previous decade. The paper considers a general level the model of public policies instrumentation in the kirchnerist period on two main dimensions linked: political-institutional (political functioning, leadership style and negotiation/regulation mechanisms) and administrative (forms of management and organizational dynamics). This is exemplified with some emblematic policy measures on economic and social -nationalization of pension funds, universal child allowance and state involvement in the business sector-, carried out during the period recorded.

Keywords: Public policies, kirchnerist period, dimensions political-institutional and administrative.

Recebido em 27.08.2013 Aprovado em 22.04.2014

1 INTRODUCCIÓN

El presente artículo busca analizar los rasgos distintivos que asume el desarrollo de políticas públicas en el contexto de Argentina a partir de la llegada del kirchnerismo al gobierno en el año 2003, como respuesta al modelo neoliberal vigente durante la década previa y transformación en el modo e intensidad de la intervención estatal. En un escenario latinoamericano caracterizado por la llegada al poder de nuevos liderazgos de carácter progresista, las gestiones de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007 hasta la actualidad) se acoplarían a esa tendencia y promoverían un conjunto de acciones en campos clave de la economía y la convivencia social.

Sobre la base de un marco teórico que combina las particularidades políticas e institucionales de estos gobiernos y la literatura sobre la hechura de políticas públicas en América Latina, el trabajo considera en términos generales el modelo de instrumentación de políticas a lo largo del período kirchnerista con eje en dos grandes dimensiones vinculadas: político-institucional (funcionamiento político, estilo de liderazgo y mecanismos de negociación/regulación) y administrativa (formas de gestión y dinámica organizacional). Para ello, se ejemplificará con algunas medidas de política emblemáticas en materia económica y social -nacionalización de fondos de pensión, asignación universal por hijo y participación estatal en el sector empresario-, llevadas a cabo durante la etapa consignada. En ese sentido, el trabajo parte de la hipótesis que el modelo general de políticas públicas instrumentado exhibe un alto componente político en la definición e implementación de las acciones con resultados importantes a lo largo del tiempo, pero que para su profundización requiere de instrumentos y objetivos de mayor alcance que permitan el despliegue de estrategias organizativas más consistentes, eficaces y abiertas a la comunidad.

2 TRAYECTORIAS POLÍTICO-INSTITUCIONALES E HISTÓRICAS DE LOS GOBIERNOS LATINOAMERICANOS

El análisis de la evolución política e institucional de los gobiernos latinoamericanos en los últimos años cuenta con una profusa literatura y distintos enfoques. En este apartado, nos proponemos de manera sintética abordar la discusión desde el eje populismo-democracia, dando cuenta de las principales particularidades que asume esta problemática en varios de los países de la región y en Argentina en particular.

La sociología política latinoamericana de la segunda mitad del siglo pasado analizó los rasgos distintivos de lo que significó el populismo en tanto expresión de la crisis del capitalismo primario exportador y de la sociedad que éste había generado¹. Ello se expresaba en las crecientes contradicciones entre distintas fracciones de la burguesía y entre éstas y las clases trabajadoras en sus distintas expresiones (asalariados urbanos y rurales, campesinos, trabajadores por cuenta propia y otros). El populismo aparecía así como una respuesta a esa crisis mediante diferentes iniciativas de promoción económica y social y la incorporación activa de clases y sectores sociales hasta entonces marginados, generando un cambio profundo en materia de relaciones políticas y sociales.

Existen variaciones importantes dentro del conjunto de autores que han trabajado la problemática, pero en el conjunto es posible destacar la interpretación del populismo como un fenómeno de tipo multidimensional, resultado de una combinación de elementos que asumen su especificidad en los contextos particulares. Entre los principales aspectos que caracterizan a estas experiencias se destacan su carácter policlasista, la ampliación de la intervención del Estado en materia económica y social, la combinación de mecanismos de democracia representativa, participativa y plebiscitaria, una ideología fuertemente movilizadora y legitimadora del cambio junto a un proceso de transformación de la cultura

política en tanto reivindicación de la dignidad de lo popular y sus derechos, como fenómeno que varias interpretaciones han destacado como transgresor y plebeyo. Los populismos latinoamericanos clásicos han conformado así un mecanismo singular para dirimir las tensiones existentes dentro de los formatos tradicionales de representación.

La connotación negativa que el populismo ha tenido para una porción importante de la literatura, en su comparación con el modelo de democracia liberal, ha sido revisada en los últimos años. En estos términos, Laclau (2005) busca repensarlo como una forma de la política, una modalidad particular de constitución y funcionamiento de la identidad política. Precisamente, lo sustancial en esta línea refiere para autoras como Biglieri y Perelló (2007) a la capacidad de redefinir el fenómeno populista desde un paradigma diferente capaz de añadir la dimensión no-racional, simbólica y afectiva de la vida política. Aboy Carlés (2005a), por su parte, destaca que las identidades populistas emergen a partir de una ruptura fundacional, como representación del verdadero país negado por un régimen irrepresentativo. Sin embargo, las fuertes oposiciones generadas muestran sus límites para encarnar una representación comunitaria global en un juego pendular en el que la representación de la parte y del todo se suceden o coexisten².

Las crisis que comenzaron a desarrollarse en varios países de América del Sur hacia fines de la década pasada y la irrupción de nuevos gobiernos progresistas críticos a las recomendaciones del *Consenso de Washington* e impulsores de transformaciones en el plano económico, social e institucional reactivaron la discusión sobre el carácter populista de estas gestiones. Ello conllevó además el cuestionamiento sobre los presupuestos y proyecciones de la democracia en estos regímenes, como sus particularidades políticas y estilos de liderazgo. Vilas (2009) caracteriza a estas experiencias como *democracias de transformación y conflicto*. Se trata, así, de democracias que se orientan a la transformación de las relaciones preexistentes de poder mediante la reasignación de recursos

económicos e institucionales, materiales y simbólicos, conformando una nueva construcción estatal a la medida de estos cambios. La profundidad y alcances de esas transformaciones varía según los casos, pero en todos ellos la conflictividad se potencia, porque se buscan hacer modificaciones sustanciales en el esquema de poder vigente. En estos términos, estas democracias tienen al conflicto como marca constitutiva y su desarrollo variará según la intensidad de las transformaciones y resistencias generadas y las particularidades que presenten los actores de uno u otro lado.

En un marco donde el funcionamiento institucional tradicional no presenta grandes niveles de legitimidad, la política adquiere un carácter fuertemente personalista. Ello se expresa en un proyecto político ligado a un dirigente central ratificado por la vía electoral. Más allá que su estructura de apoyo sea un partido o una coalición de partidos, su liderazgo aparece como emergente de una acción colectiva general siendo las instancias institucionales mayormente mecanismos de legitimación formal y la definición de las principales decisiones un proceso establecido desde arriba. De esta forma, las atribuciones asignadas al Ejecutivo se amplían en estas democracias y los otros poderes buscan adecuarse a este funcionamiento. Por otro parte, la conflictividad que envuelve al populismo se expresa también en el plano regional e internacional buscando efectivizar nuevas reivindicaciones, vinculaciones y procesos de integración con países afines.

Los conflictos que el populismo evidencia refieren así a una nueva constelación de relaciones de fuerza que aún no está consolidada y que involucra el Estado en tanto estructura de poder y aparato administrativo. En esta perspectiva y en un juego de concepciones antagónicas, la dinámica populista busca generar un antes y un después en temas políticos relevantes que hacen al conjunto de la comunidad. Su empeño transformador y reparatorio respecto a grandes sectores de la población apunta a un ejercicio más amplio de derechos y mejoras en el bienestar de las mayorías, lo cual agudiza las

tensiones con lo establecido y los actores sociales que se sienten ajenos a este proceso.

3 LA ESPECIFICIDAD EN LA HECHURA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Los primeros esfuerzos claros por establecer el campo de estudio propio de las políticas públicas se remontan a mediados del siglo XX. Desde los aportes iniciales de Lasswell (1951) hasta la actualidad, la consideración del Estado y sus acciones han generado un conjunto variado de aportes conceptuales y conocimientos aplicados sobre la problemática, con una fuerte impronta de la escuela norteamericana. En esta evolución, además de las dificultades para consolidar plenamente el campo como disciplina científica, se aprecian limitaciones en el análisis particular de las políticas en contextos políticos, institucionales y sociales diferentes al de origen.

En esta línea, Cabrero Mendoza (2000) destaca las *dimensiones olvidadas* por el *policy analysis* para un caso como el mexicano. Ellas son el *tipo de régimen político*, el *modelo de gestión* derivado, los *referentes institucionales* entendidos como acuerdos, reglas y formas de regulación y las *tradiciones culturales y simbólicas* de cada contexto en el examen de políticas públicas. En la primera dimensión, se plantea la contraposición entre un modelo como el norteamericano de democracia de base pluralista, con un sistema fuertemente institucionalizado (que articula al gobierno, Congreso y ciudadanía) y tendencias de equilibrio hacia el centro, respecto a un modelo como el que identifica a México y a otros países latinoamericanos caracterizado por la preeminencia de lo estatal en el sistema democrático, con un fuerte protagonismo del gobierno y tendencias más inestables y centrífugas en términos institucionales y políticos. En la segunda dimensión, a diferencia de un esquema de políticas más permeable, exógeno, profesionalizado y amplio en su implementación como el norteamericano es posible apreciar un proceso de políticas más hermético, endógeno, basado en interacciones personales y cerrado en su desarrollo como el

mexicano. En la tercera dimensión, los contrastes se hacen visibles entre una dinámica institucional con arenas delimitadas de política en base a acuerdos básicos, accountability, regulaciones cruzadas, un marco legal afianzados un sistema burocrático estable y profesionalizado, y un federalismo cooperativo en el escenario norteamericano frente a una dinámica como la de México caracterizada por arenas inestables de políticas, rendición de cuentas a grupos o partidos, laxitud regulatoria, un marco legal negociable, una burocracia frágil sujeta al ritmo político y un federalismo entre la subordinación y la ruptura. Finalmente, las tradiciones culturales contraponen la propensión a la cooperación entre grupos, la conformación horizontal de jerarquías, la construcción de consensos y los mecanismos de regulación de conflictos predominantes en el modelo norteamericano en relación a la propensión a la dominación intergrupala y las estructuras de intermediación, la conformación vertical de jerarquías, la dirección por ejercicio de la autoridad y situaciones conflictivas en permanencia en el contexto mexicano.

Estos modelos contrapuestos vigentes en la actualidad definen así diferentes concepciones de política pública: una orientada a procesos en el marco de una acción pública más amplia, regulada y dirigida a garantizar equilibrio; otra que piensa a las políticas como la acción de las autoridades, con un sesgo fuertemente gubernamental y orientada a garantizar por sobre todas las cosas control y gobernabilidad. Esta última perspectiva, predominante en el escenario latinoamericano, resalta el fuerte protagonismo del Estado en la toma de decisiones y desarrollo de políticas públicas. Aguilar Villanueva (2003) señala, así, que muchas veces cuando se buscan las raíces del gran centralismo estatal se cae en una explicación demasiado socio-céntrica enfocada en la debilidad o escasa participación de la ciudadanía, en los fraccionamientos de clase, en las disputas políticas de facciones locales o regionales, sin indagar qué ocurre al interior de ese Estado con una presencia preponderante u *omnipresente*. Esto es de algún modo lógico si se propone estudiar las

dinámicas políticas en su conjunto y no el análisis aislado de políticas o programas de gobierno. La paradoja es que es preponderante, pero a la vez visto por los analistas como variable dependiente, con un carácter instrumental o estructuralmente dependiente de los intereses de clase que solo ve posible su *reacción* ignorando un accionar propio. Sin embargo, en la pretensión de una visión integral se ha perdido de vista cómo se estructura en grandes líneas el proceso de toma de decisiones al interior del Estado.

Estas cuestiones plantean además la importancia de pensar el espacio de la política en la gestión pública. O'Donnell (2008) resalta que el *Estado* no puede ser sólo asimilado al aparato estatal o al conjunto de burocracias públicas. Ellas sin duda forman parte de él, pero no constituyen su totalidad y, en este sentido, el Estado es también un conjunto de relaciones sociales para establecer un cierto orden. El Estado tiene así una doble dimensión, en tanto relación social y en tanto aparato institucional. En sus tomas de posición -las políticas públicas- ambas dimensiones se ponen en juego. De este modo, las acciones gubernamentales ponen en tensión tanto la articulación Estado-sociedad como la estructura y dinámica de gestión del aparato estatal.

La utilización de un enfoque de tipo administrativo para el estudio y análisis de la acción del Estado en América Latina ha sido muy marcada. En este enfoque aparecen como sus características centrales la separación entre política y administración y el pensar ésta última como una serie de instrumentos de gestión de carácter universal, posibles de ser replicados en forma más o menos automática. Como bien destacan, Blutman y Cao (2012, p. 30):

Quando el enfoque administrativista es hegemónico se produce un corrimiento de la política, que deviene en técnica de gestión de un orden cuyo contenido y objetivos quedan fuera del debate. La discusión sobre los grandes objetivos de la acción política se desplaza hacia el comentario y las recomendaciones sobre el modo de desempeño de los

instrumentos y la administración de los procedimientos.

En este marco, la dinámica sociopolítica, económica e institucional particular de los países latinoamericanos en su recorrido democrático reciente obliga cada vez más a relacionar a la política, en términos de intereses variados y actores, con el diseño e implementación de políticas públicas. La definición de prioridades estratégicas de desarrollo y su inserción en diversos programas de acción gubernamental en el marco de un rediseño de las relaciones de poder político, aparecen como los desafíos y ejes planteados por estos gobiernos en los últimos años (GARNIER, 2004; GARZA CANTÚ, 2009; VILAS, 2010).

En estos términos, pensar la especificidad de la hechura de políticas en contextos diversos se torna relevante en especial para examinar realidades tan cambiantes y complejas como las que distinguen a los países latinoamericanos. A continuación, se examina el caso argentino en particular y sus rasgos distintivos en relación a las políticas desarrolladas en el período 2003-2012.

4 MODELO DE INSTRUMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS A LO LARGO DEL PERÍODO KIRCHNERISTA (2003-2012)

La irrupción del kirchnerismo a la vida política argentina a partir del año 2003 significó una revisión profunda de los presupuestos de la década previa. En términos político-institucionales, el gobierno de Néstor Kirchner buscó desde sus inicios restaurar la legitimidad de la autoridad presidencial en un escenario de fuerte desprestigio de los representantes políticos y las instituciones formales. Con un fuerte activismo y protagonismo del Ejecutivo, se fueron enfrentando distintos conflictos abiertos y tomando algunas medidas reparatorias emblemáticas (renovación de la Corte Suprema de Justicia, anulación de leyes de impunidad a militares de la última dictadura y apertura de juicios en materia de derechos humanos).

El eje clave a nivel político y económico fue la recuperación del rol del Estado y la toma de decisiones firmes en esos campos. Algunas empresas privatizadas volvieron a la órbita estatal, fundamentalmente por los problemas del sector privado para gestionarlas. La renegociación de la deuda externa, el pago adelantado al FMI (para desligarse de la tutela de los organismos financieros internacionales), la articulación con otros países de la región y una mayor intervención estatal – con políticas de protección del mercado interno y no liberalización de los mercados (regulación de precios internos vía subsidios o retenciones, acciones ante los conflictos laborales y realización de paritarias salariales) –, conformaron parte del repertorio de gobierno orientado a la búsqueda de márgenes de autonomía externa e interna. Un Estado activo en pos de favorecer un crecimiento sostenido del producto en base a la demanda, junto a una mejor distribución del ingreso³, reducción de la pobreza e indigencia, mayor recaudación impositiva y aumento de los niveles de empleo fueron elementos centrales en la búsqueda por dejar atrás el modelo neoliberal de exclusión y endeudamiento.

El conflicto con las corporaciones fue otra de las marcas distintivas del período. Luego de haberse logrado un equilibrio en materia económica y social, a partir de 2008 - con el inicio de la gestión de Cristina Kirchner - recrudescieron las tensiones con la implementación de retenciones móviles en el sector agrario. A la vez, la recuperación del sistema provisional en manos privadas se transformó en una fuente adicional de autonomía financiera estatal⁴, aunque significó una ruptura con otra fracción del capital. La suma de descontentos se conjugó en la disputa reciente con un grupo multimediático por la aplicación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, y vinculado a eso la propuesta de reforma para una mayor democratización del Poder Judicial, que desde entonces tensó al máximo las relaciones políticas.

En este marco, una democracia como la que caracteriza a la Argentina de estos últimos años, de *transformación y conflicto*, plantea un

nuevo escenario para el despliegue de políticas públicas. El kirchnerismo acrecentó el poder del Estado y del gobierno, repolitizó la discusión pública y abordó las tensiones latentes. Tal como señala, Oszlak (1997) en términos funcionales, materiales y de dominación, el Estado fue ganando protagonismo y mayor injerencia en los distintos planos. Ello se plasmó en un funcionamiento político mayormente centralizado a nivel de las decisiones, un liderazgo personalista en las distintas gestiones de gobierno y la implementación de distintos mecanismos de negociación/regulación según el tipo de actor implicado.

En lo que hace al análisis de la dimensión administrativa, las formas de gestión y dinámica organizacional del Estado, siguieron fundamentalmente un criterio de consolidación política del poder gubernamental. Ello conllevó un mayor grado de cobertura, despliegue y afianzamiento de la acción estatal, pero sin iniciativas administrativas de mejora interna en un plano general. Precisamente, De Piero (2012, p. 175) destaca que en lo que refiere

[...] a la gestión del Estado, más que encararse un proceso de modernización y reformas en pos de acrecentar la capacidad gerencial y regulatoria, las políticas públicas favorecieron la centralidad del Estado nacional. Esto no quita que se continuaron ejecutando programas de modernización o incluso de gerencia pública.

Resulta interesante así caracterizar brevemente a continuación, algunas de las medidas más significativas adoptadas en este período.

Participación estatal en el sector empresario y nacionalización de fondos de pensión

En lo que refiere a la participación estatal en el sector empresario, se ha dado en la última década un giro profundo respecto a las decisiones tomadas en la década del noventa, centradas en las recomendaciones del Consenso de Washington y la privatización de empresas públicas. Esta dinámica privatizadora generó en líneas generales un proceso de

maximización de utilidades para los agentes privados y escasas inversiones para la mejora de los servicios públicos.

Este cambio que involucra nuevamente al Estado en el sector empresario se expresa de varias formas. En primer término, las dificultades en la provisión mínima del servicio en varias de las empresas privatizadas fue determinante para su regreso al manejo estatal, como lo demuestran los casos más renombrados de Aerolíneas Argentinas, la provisión de agua con AySA y el Correo Argentino. Por otra parte, la participación en numerosos paquetes accionarios de distintas empresas privadas (Banco Macro S.A. 30,9 %, Gas Natural 26,63 %, Edenor S.A. 26,41 %, Siderar S.A. 25,97 %, Telecom Argentina 24,98 %, entre otras) y la creación de nuevas empresas en materia energética como ENARSA o el caso más reciente y resonante de la petrolera YPF (donde se nacionalizó el 51% del paquete accionario de la empresa privada) muestran que el Estado argentino ha retomado una estrategia de desarrollo en ese campo.

Respecto a las empresas públicas, su participación en el PBI se ha multiplicado así casi por ocho entre 2004 y 2011, representando en la actualidad más de dos puntos del producto. Todo esto se enmarca, dada la magnitud de esta transformación, en la necesidad del establecimiento de tácticas y operaciones que encaminen el accionar de estas empresas hacia una mayor participación estatal en la producción de bienes y servicios.

En un marco de crisis internacional, la nacionalización del sistema de jubilación y pensiones en el año 2008 significó un cambio estructural estratégico y se transformó en una fuente adicional de autonomía financiera estatal. Esta medida, centrada en que todos los trabajadores aportaran exclusivamente al sistema público, permitió dotar al Estado de una base material de recursos que se habían perdido durante los años noventa al ser transferidos a los bancos y operadores privados, las denominadas AFJP. La operatoria de la medida confluyó en la creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la Aseguradora Nacional de la Seguridad Social

(ANSES), como reaseguro a futuro del sistema jubilatorio⁵. Formado por los activos que estaban en poder de las AFJP, este fondo se triplicó desde ese momento y una parte del mismo está invertido en proyectos productivos. La transferencia de las cuentas de capitalización al Fondo de Garantía facilitaría una mayor inversión en títulos de deuda y proyectos públicos, que colaborarían para enfrentar situaciones de déficit fiscal en momentos de baja liquidez y en víspera de pagos importantes de la deuda. Este proceso significó también el fortalecimiento de la ANSES, tanto político como administrativo en el control de esos fondos y en el manejo de otras iniciativas en materia de seguridad social.

Asignación universal por hijo

Una de las decisiones más importantes que ha tomado el gobierno de Fernández de Kirchner en materia social ha sido la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUHPS). Esta medida consistió fundamentalmente en universalizar el derecho de los niños y adolescentes a una asignación familiar, llegando de este modo a los hijos de trabajadores informales pertenecientes a los sectores más vulnerables, que por su precaria condición laboral no accedían a este beneficio.

Los contenidos del programa mostraban la posición que asumía el gobierno en el debate sobre *inclusión por ingreso versus inclusión por trabajo* presente en los 20 años precedentes. Los programas de asistencia social de la década neoliberal (1991-2002) suponían transferencias de ingresos condicionados y focalizados, destinados a paliar la exclusión (desempleo, pobreza e indigencia). En lo que refiere al modelo previo, la Asignación como dispositivo de seguridad social marcaría en este sentido una ruptura en tres aspectos. Por un lado, ésta aparecía centrada en el reconocimiento de derechos ciudadanos integrales donde se identifica al beneficiario principalmente como trabajador – desocupado, informal /no registrado - y por otro lado, la misma se fundaba en la reafirmación del rol del Estado en la provisión de esta inclusión. El

tercer elemento novedoso sería el reconocimiento del carácter multidimensional de la inclusión social. En este plano, la medida apuntaba a fortalecer las posibilidades de acceso a la salud y la educación, solicitando a los beneficiarios el cumplimiento de los requisitos de salud, vacunación y escolaridad para el cobro del 20% anual del beneficio que se les retiene de los pagos mensuales.

La AUH representaría así un hito en términos del alcance de la política social. ¿Cómo ha sido el proceso de inclusión de este hito en la agenda del gobierno y cuál era el estado del debate público en el momento de la implementación?

Resulta interesante la lectura del contexto político institucional en que se lanza la medida. El gobierno implementa la AUH a través del Decreto 1602, del 29 de octubre de 2009, cuando existía un consenso bastante generalizado en la comunidad académica y política. En efecto, al momento de ser promulgado, se discutían en el ámbito legislativo varios proyectos vinculados al problema de la pobreza.

Las primeras propuestas de este tipo se impulsaron desde el Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO) que aglutinó a amplios sectores de la sociedad⁶, que en plena crisis de 2001 lanzó una consulta popular para la implementación de un salario ciudadano obteniendo más del 12% del padrón electoral (3 millones de votos). En 2005 la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) que había integrado el FRENAPO, actualizaba la propuesta de asignaciones familiares (además de otras medidas como la ayuda escolar y la universalización de las jubilaciones) aludiendo el aumento de los recursos públicos producto del crecimiento en la recaudación.

Al momento de la implementación de la medida, se desarrollaba un intenso debate en la Cámara de Diputados entre el oficialismo y la oposición respecto de cómo combatir la pobreza. Las posiciones se dividían más o menos claramente entre las propuestas que mencionaban un ingreso ciudadano, frente a aquellas que referían al trabajo como articulador – y derecho- fundamental en el proceso de inclusión social. En esse contexto,

las principales propuestas de la oposición (Coalición Cívica, el Partido Radical, Partido Socialista) consideraban como sujeto de derecho a los niños y adolescentes, mientras que la propuesta de CTA aludía al trabajador como sujeto beneficiario, más en la línea que el gobierno adoptaría.

Hasta la sanción del Decreto en octubre de 2009, se fue construyendo un campo de disputa por el sentido de la universalidad, el alcance del beneficio y los fondos para su financiamiento, donde oficialismo y oposición confrontaban por presentar la propuesta más ambiciosa (y más realista en términos de sostenibilidad y financiamiento) en términos de cobertura social. En este sentido, los rasgos del programa que finalmente se implementarían no corresponderían enteramente a la propuesta oficial sino que reuniría contenidos de diferentes proyectos, lo cual dejaba entrever aunque implícitamente, cierto grado de permeabilidad del gobierno a los inputs del debate parlamentario. No obstante, una vez sancionado el decreto, se producirían dos fenómenos diferentes. La medida contribuiría a legitimar y ampliar al capital político del gobierno, pero al mismo tiempo se sucederían cuestionamientos en relación a diferentes aspectos vinculados a su carácter no totalmente universal, al origen de los fondos, la pérdida de poder adquisitivo de los beneficiarios producto de la inflación y las motivaciones políticas vinculadas detrás de la medida (REPETTO; DÍAZ LANGOU, 2010; DANANI; HINTZE, 2011).

En materia de implementación, el gobierno centralizaría la operatoria en el ANSES, organismo técnico responsable, con llegada territorial y con sistemas de información que permitiría tener actualizado y centralizado el padrón de altas y bajas de beneficiarios en todo el país, con un modelo de gestión similar al de las asignaciones familiares del sector formal. A su vez, sumado al modelo de gestión centralizado, el carácter relativamente universal de la medida permitiría eliminar la discrecionalidad presente en la asignación de otros dispositivos asistenciales, en la medida que se presentaba como un derecho de toda la población con las características laborales

requeridas. En la ejecución del programa se fueron planteando reformulaciones, como ha sido por ejemplo la reciente decisión del Poder Ejecutivo de pagar el beneficio a las madres – en lugar de los padres - como un reconocimiento del rol de hecho de la mujer en los cuidados de la familia y como reaseguro para una mayor llegada de los fondos a los niños y adolescentes, lo cual ha sido avalado por especialistas de género provenientes de diversos ámbitos sociales y académicos (CTA, Universidad Nacional de La Plata, etc.) como buena práctica reconocida en otras partes del mundo.

De este modo, la AUH por su impacto en términos de beneficiarios – más de 3,3 millones de niños y adolescentes -, cobertura e instrumentación – comprendidos los componentes de salud, educación e ingreso en las franjas más vulnerables de la sociedad⁷- se presentaba como un eje relevante de la política social del gobierno. Su materialización política (pensada sobre todo como derecho) en un marco de crisis y necesidad de nuevas políticas a favor de los sectores menos favorecidos y su implementación ampliada y organizada aparecían como sus principales logros.

La redefinición del papel del Estado en estos años y las mejoras generales en el conjunto de indicadores económicos y sociales significaron un aumento del gasto público para sostener políticas activas y contracíclicas recientes con eje en el mercado interno y el sostenimiento de la demanda⁸. Al mismo tiempo, la implementación de un conjunto vasto de medidas planteó nuevos desafíos respecto a la calidad de los procesos de articulación e implementación de políticas como en relación a instrumentos más abarcadores para enfrentar los problemas actuales⁹.

5 CONCLUSIONES

Este trabajo ha buscado analizar la instrumentación de políticas en el período kirchnerista en función de contemplar de manera vinculada la dimensión político-institucional y administrativa de estos procesos. Un balance, en este sentido, en campos claves de política pública deja entrever la importancia

que asume el accionar político de las autoridades en los alcances y tipos de intervención estatal de estas *democracias de transformación y conflicto*. Particularmente, el caso argentino evidencia un funcionamiento político fuertemente centralizado en lo que refiere a la toma de decisiones y la implementación de las distintas medidas consideradas claves, con áreas más o menos permeables según el caso. De este modo, las formas de gestión y dinámica organizacional siguieron en líneas generales un criterio de adecuación a la mayor centralidad del poder gubernamental, con menores logros en cuanto a transformaciones administrativas de envergadura.

En estos términos, se han venido dando cambios en las relaciones de poder a lo largo de estos últimos años –fundamentalmente con la re-centralización de la política encarnada en la autoridad presidencial y en una mayor intervención del Estado a nivel económico y social-, con lo cual es de esperar cambios también en materia de diseños institucionales y de gestión pública, como en lo que refiere a los instrumentos de análisis y enfoques vinculados a su estudio. Un espacio posible de mayor articulación entre lo político y administrativo, junto a perspectivas analíticas más situadas y explicativas de los cambios en la gestión pública de estas democracias son aspectos relevantes a ser considerados.

El desafío que se plantea, entonces, es consolidar un aparato administrativo que sea más funcional y coherente a la idea de un Estado activo, con capacidades propias para apuntalar un proyecto político orientado al desarrollo y la inclusión social. Esto supone, además, pensando desde una perspectiva democratizadora, la necesidad de introducir con mayor frecuencia formatos abiertos que incorporen a la sociedad en el diseño, control o implementación de diversas políticas públicas.

Pensar así la estructura y modos de gestión estatal en forma más compacta y articulada desde lo político con lo organizacional/administrativo y flexible en términos de involucrar a los actores sociales implicados en las políticas públicas, se

plantean como algunos de los principales retos en este nuevo escenario de mayor protagonismo estatal de la Argentina contemporánea.

REFERENCIAS

ABOY CARLÉS, G. Populismo y democracia en la Argentina contemporánea: entre el hegemonismo y la refundación. **Estudios Sociales**, Santa Fé, Argentina, Año XV, n. 27, jan./jun. 2005a.

_____. Populismo, regeneracionismo y democracia. In: JORNADA LA POLÍTICA ¡QUÉ PROBLEMA!, 2005, Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Humano, Los Polvorines, Provincia de Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2005b.

AGUILAR VILLANUEVA, L. **La hechura de las políticas públicas**, México: Porrúa, 2003.

BIGLIERI, P.; PERELLÓ, G. **En el nombre del pueblo: la emergencia del populismo kirchnerista**. Buenos Aires: UNSAM, 2007.

BLUTMAN, G.; CAO, H. Hoja de ruta sobre reforma y modernización del Estado **Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental**, Buenos Aires, año 18, n. 30, 2012. Serie Continuidades y Rupturas en las Ideas sobre el Estado y la Administración Pública.

CABRERO MENDOZA, E. Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. **Gestión y Política Pública**, México, v. IX, n. 2, jan./jun. 2000.

CÓRDOVA, A. **La ideología de la revolución mexicana**. México: Ediciones Era, 1979.

DANANI, C.; HINTZE, S. **Protecciones y desprotecciones: la Seguridad Social en la Argentina 1990-2010**. Buenos Aires: Los Polvorines, Publicaciones UNGS, 2011.

DE PIERO, S. Los años kirchneristas: Recentralizar el Estado. **Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental**, Buenos Aires, año 18, n. 30, 2012. Serie Continuidades y Rupturas en las Ideas sobre el Estado y la Administración Pública.

DI TELLA, T. S. Populismo y reforma en América Latina. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, n. 16, p. 391-425, abr./jun. 1965.

GARNIER, L. **El espacio de la política: en la gestión pública**. Buenos Aires: FLACSO, 2004. (Cuaderno de Ciencias Sociales, n. 139).

GARZA CANTÚ, V. La Política pública en democracia: retos y oportunidades. In: MARTÍNEZ NAVARRO, F.; GARZA CANTÚ, V. (Coords.) **Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación**. México: EGAP-CERALE-Porrúa, 2009.

GERMANI, G. Democracia representativa y clases populares. In: TOURAINE, A.; GERMANI, G. (Coords.) **América del Sur: ¿un proletariado nuevo?** Barcelona: Nova Terra, 1965.

_____. **Política y sociedad en una época de transición**. Buenos Aires: Paidós, 1962.

IANNI, O. **A formação do Estado populista na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

LACLAU, E. **La razón Populista**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2005.

LASSWELL, H. The Policy Orientation. In: D. LERNER, D.; LASSWELL, H. (Eds.). **The Policy Sciences**. Stanford, CA: University Press, 1951.

O'DONNELLI, G. **Apuntes para una teoría del Estado: en Catacumbas**, Buenos Aires. México: Prometeo Editores, 2008.

OSZLAK, O. Estado y sociedad: ¿Nuevas reglas de juego? **Revista Reforma y Democracia**, Caracas, n. 9, 1997.

REPETTO, F.; DÍAZ LANGOU, G. Desafíos y enseñanzas de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social a un año de su creación. **Documentos de Políticas Públicas**, Buenos Aires, Recomendación n. 88., 2010.

VILAS, C. M. **Después del neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina**. Lanús: Universidad Nacional de Lanús, 2010. (Serie Estado, Gobierno y Sociedad).

_____. El Populismo Latinoamericano: Un Enfoque Estructural. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 28, n. 111, 1988.

_____. Entre la democracia y el neoliberalismo: Los caudillos electorales de la postmodernidad. In: DUTRÉNIT, L.; VALDÉS, L. (Coords.). **El fin de siglo y los partidos políticos en América Latina**. México: Universidad Autónoma Metropolitana, 1994. p. 323-340.

_____. Populismo y Democracia en América Latina: convergencias y disonancias. In: SEMINARIO INTERNACIONAL POPULISMO Y DEMOCRACIA EN EL MUNDO CONTEMPORÁNEO, 2009, Guatemala. **Anais...** Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Programa de Postgrado Centroamericano en Ciencias Sociales, 2009.

WEFFORT, F. C. Clases populares y desarrollo social: contribución al estudio del populismo. In: _____; QUIJANO, A. **Populismo, marginalización y dependencia**. San José: EDUCA, 1973.

_____. **O populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

NOTAS

¹ Ver sobre el particular Germani (1962; 1965); Di Tella (1965); Weffort (1973; 1978); Ianni (1975); Córdova (1979); Vilas (1988; 1994).

² En este sentido, Aboy Carlés (2005b) resalta que el populismo constituye en un caso como el argentino *la principal tradición democrática* y en ello es posible destacar dos características básicas: el fundacionalismo y el hegemonismo. Por fundacionalismo refiere la práctica de establecer abruptas fronteras políticas en el tiempo, entre una situación del pasado cercano que es cuestionada, y un tiempo próximo prometedor contracara de ese pasado amenazante. El hegemonismo remite a una pretensión hegemónica como clausura de las diferencias políticas al interior de la comunidad. Si bien el hegemonismo aparece hoy atemperado, el fundacionalismo sigue vigente.

³ Una medida relevante en este sentido fue la jubilación de 2,5 millones de personas en edad jubilatoria, sin aportes, que empezaron a percibir ingresos. Asimismo, se promovió el crecimiento del haber mínimo que subió 1254 por ciento entre 2003 y 2012 y ello se completó con la ley de movilidad jubilatoria, que determinó aumentos semestrales importantes.

⁴ Parte de esos fondos, se utilizarían para el desarrollo de una de las políticas sociales más simbólicas de los últimos tiempos (que se trabaja más adelante): la Asignación Universal por Hijo. Es importante remarcar también que en este período se desarrollaron medidas de nuevo tipo con aprobación legislativa vinculadas a dar cuenta de nuevos derechos, como el Matrimonio Igualitario entre personas del mismo sexo.

⁵ Como destacaba, el proyecto de nacionalización aprobado por el Congreso Nacional, los recursos transferidos del sistema de capitalización deberían ser administrados por la ANSES, que «gozará de autonomía financiera y económica» y será supervisada por la Comisión Bicameral de Control de los Fondos de Seguridad Social del Congreso. Los recursos transferidos y los aportes obligatorios irían así al Fondo de Garantía.

⁶ El FRENAPO reunía actores académicos y políticos diversos como también organizaciones de trabajadores, de derechos humanos, empresariales, y universitarias.

⁷ Según datos de la CEPAL y otros estudios nacionales, el impacto de la AUH en términos de disminución de los índices de la desigualdad y mejora en el coeficiente Gini había sido marcado desde su instrumentación. La medida lograba ampliar así los niveles de matrícula escolar y controles sanitarios, además de fortalecer la economía familiar de los hogares afectados.

⁸ El gasto público pasó de un 25 por ciento a un 36 por ciento del PBI en el año 2012. Ello se orientó a la construcción de más de 1000 escuelas, 480.000 viviendas y la puesta en marcha de nuevos programas –Pro.Cre.Ar, Conectar Igualdad–.

⁹ Parte de estas dificultades, se plantean a nivel de la concentración y extranjerización aún persistente de la estructura productiva, aumento de precios internos, problemas de planificación y debilidades institucionales en algunas áreas.

Rodrigo Carmona

Cientista Político

Doctor en Ciencias Sociales - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO- Argentina)

Investigador-docente regular del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y de carrera del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET)

E- mail: rcarmona@ungs.edu.ar

Instituto del Conurbano - Universidad Nacional de General Sarmient – UNGS

Juan Marfia Gutierrez, 1150, entre José León Suarez y Verdi, Los Polvorines – Buenos Aires

C.P: 1613

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas – CONICET

Av. Rivadavia 1917 (C1033AAJ) - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - República Argentina